

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 113

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS  
und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Dr. Dr. h.c. Tore MODEEN

Direktor des Instituts für öffentliches Recht  
der Universität Helsingfors/Helsinki

**DIE ENTWICKLUNG DER KOMMUNALVERWALTUNG  
UND DES KOMMUNALRECHTS IN DEN  
SKANDINAVISCHEN STAATEN**

Europa Institut Archivbibliothek
Inz. Nr. 88-VI
Sign.: EF-1-113

449,1

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 21. Mai 1987

## LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE INTERREGIONALE

Le sujet que j'ai choisi de vous traiter me paraît intéressant pour vous comme pour moi, puisque les Sarrois et les Lorrains sont associés dans différentes instances de coopération transfrontalière: il me paraît donc utile de savoir un peu quelles sont les structures dans lesquelles nous pouvons oeuvrer en vue d'améliorer, de renforcer nos intérêts communs. L'époque dans laquelle nous vivons nous incite à multiplier ces relations, à la fois parce que nous sommes les uns et les autres membres de la Communauté Européenne qui doit être vivifiée à la base par l'action de chacun des citoyens et de chacune des collectivités territoriales, et à la fois parce que les problèmes qui se posent de part et d'autre de nos frontières sont des problèmes qui nous sont communs. Ces frontières ont longtemps été des sources d'affrontement, elles s'effacent aujourd'hui devant la nécessité de surmonter des problèmes qui sont les mêmes. Ces problèmes sont ceux de régions qui ont connu une grande prospérité du fait d'une industrialisation particulièrement poussée, mais dans un domaine où l'évolution de l'économie a dévalorisé le capital industriel tant de la Sarre que de la Lorraine ou que du Luxembourg. De telle sorte que nos régions se trouvent affectées par la même crise économique, par le même chômage, par la même diminution de la population qui vivait autrefois de la sidérurgie. Ces problèmes communs à nos différentes régions doivent donc être résolus et ils doivent l'être non seulement au sommet, c'est-à-dire dans le cadre communautaire, mais à la base, par une participation des acteurs les plus affectés par la crise à des actions tendant à prendre en mains leur destin et à essayer de collaborer pour améliorer leur sort.

Cette coopération est donc importante, elle est également très mal connue et très difficile à connaître parce qu'elle est foisonnante. Le nombre des structures de coopération est tel que l'on ne sait pas toujours très

clairement quel est le cadre dans lequel s'exerce telle ou telle activité, quelles sont les possibilités qui s'offrent dans les divers cadres. Même en se limitant à la coopération interrégionale (ce qui exclut la coopération entre communes limitrophes) et à la coopération plurilatérale (ce qui exclut la coopération bilatérale, très importante cependant dans les rapports franco-allemands), il y a des variétés assez considérables, à commencer par l'aire géographique. Le noyau de cette coopération transfrontalière à laquelle je m'intéresse c'est le noyau Saar-Lor-Lux, c'est-à-dire le noyau qui groupe le Land Sarre, la région lorraine et le Luxembourg. Mais à côté d'organismes qui permettent cette collaboration tripartite, il y en a qui associent la Belgique ou tout au moins la région du Luxembourg belge et qui en contrepartie excluent la Sarre. Je pense en particulier à un organisme qui peut devenir très important et qui est le Pôle Européen de Développement. Le Pôle Européen de Développement est un exemple de coopération extrêmement prometteur, mais qui regroupe la Lorraine, le Luxembourg et le Luxembourg belge, qui ne concerne pas la Sarre et qui vise sous l'égide des Communautés Européennes à redonner vie à une zone frontalière particulièrement sensible parce que particulièrement frappée par le chômage. En principe, je ne parlerai pas de ce Pôle Européen de Développement, mais il faut savoir qu'il existe et qu'il est très différent des commissions dont je parlerai.

Indépendamment de ces différences géographiques dans la composition, il y a surtout des différences juridiques dans la structure de ces commissions, différences qui serviront essentiellement d'ossature à ma conférence.

Nous constatons en effet que certaines de ces structures sont purement privées. Certaines initiatives privées ont créé un certain nombre de groupements; leur forme associative permet à des personnalités de plusieurs pays d'en faire partie mais juridiquement, elles sont rattachées au droit interne du pays où elles ont leur siège. Par exemple, comme je vous en parlerai tout à l'heure, l'IRI, qui est un Institut de Recherches Interrégionales, est une association de type privé. De

Von Bedeutung ist ferner die Frage, welche Veränderungen nach dem Inkrafttreten des Kommunalgesetzes von 1977 eingetreten sind. Um die Position der Angestellten zu stärken, sieht das Gesetz jetzt Vertretungen der Angestellten in den Behörden vor<sup>15)</sup>. Alle kommunalen Ausschüsse, der Vorstand ausgenommen, müssen Vertretern der Angestellten die Teilnahme an ihren Sitzungen gestatten.

Nach einem Sondergesetz<sup>16)</sup> ist den Kommunalräten ferner das Recht eingeräumt, politische Sekretäre einzustellen, deren Gehalt die Kommune übernimmt. Aufgrund eines weiteren Gesetzes<sup>17)</sup> hat die Kommune nunmehr die Befugnis, gewisse Aufgaben für andere Behörden wahrzunehmen. Zu erwähnen ist ferner, daß seit dem Jahr 1979 den Kommunalbehörden, die für Teilgebiete der Kommunen zuständig sind, die Verwaltung bestimmter Angelegenheiten zugewiesen ist<sup>18)</sup>.

Die allgemeine kommunale Gesetzgebung entwickelte sich in Schweden sehr schnell. Dennoch ist eine umfassende Neuregelung beabsichtigt, da die bisherigen Teilreformen die Regierung nicht zu befriedigen vermochten. Die Demokratie soll nunmehr durch folgende Maßnahmen gefestigt werden<sup>19)</sup>:

1. Die Stellung der ehrenamtlich tätigen Politiker soll verstärkt werden.
2. Das Regelsystem soll vereinfacht werden.
3. Das Kommunalgesetz soll übersichtlicher gestaltet werden. Die Bürger sollen dem Gesetz selbst entnehmen können, ob das Gleichheitsprinzip verwirklicht ist und ob die kommunalen Leistungen in Höhe der tatsächlichen Kosten in Ansatz gebracht sind (sog. Deckungsprinzip). Die Grenzen der Kompetenzen der kommunalen Behörden sind im Kommunalgesetz nicht geregelt. Für die Bestimmung dieser Grenzen ist daher bislang der Rückgriff auf die Vorarbeiten zu dem Gesetz erforderlich sowie die Berücksichtigung der Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichts. Anzustreben ist eine Festschreibung der allgemeinen Kompetenzregeln im Gesetz selbst.
4. Als Grundlage für alle kommunalen Tätigkeiten soll das Kommunalgesetz in der Art und Weise aufgebaut sein, daß es das gesamte Gemeindegebiet erfaßt.
5. Das Kommunalgesetz soll den Gemeinden eine umfassende organisatorische

Freiheit belassen.

6. Die Vorschläge des Demokratieausschusses sollen bei der Vorbereitung des Kommunalgesetzes berücksichtigt werden.
7. Die Harmonisierung des Kommunalgesetzes mit anderen Verwaltungsgesetzen soll erreicht werden. Dies betrifft unter anderem das Verhältnis zwischen dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Kommunalgesetz.

Voraussichtlich wird das reformierte Kommunalgesetz weitaus umfangreicher als das bisher geltende Gesetz. Es bedarf zusätzlicher Bestimmungen, wenn bisher noch ungeschriebene Regeln, wie etwa das Deckungsprinzip (Selbstkostenprinzip)<sup>20)</sup>, im Gesetz Ausdruck finden sollen. Eine Erweiterung des Kommunalgesetzes würde zugleich eine Arbeitshilfe für Kommunalpolitiker und Angestellte bedeuten.

Man ist bestrebt, dem Gemeinderat Instrumentarien an die Hand zu geben, um die Verwaltungstätigkeit gezielt zu lenken (Zielanstrebung). So soll beispielsweise der Gemeinderat einem Ausschuß Geldmittel zur Verfügung stellen können, damit dieser nach Vorgabe des Gemeinderates tätig wird. Auch eine Delegation von Befugnissen soll in diesem Zusammenhang erlaubt sein. Dies setzt voraus, daß die Kompetenz der Ausschüsse und damit auch ihre Verantwortlichkeit erweitert werden. Nur dann können die Ausschüsse für das Ergebnis ihrer Tätigkeit in die Pflicht genommen werden. Man kann insoweit von einer "Ergebnisverantwortlichkeit" sprechen.

Es soll für den Gemeinderat auch die Möglichkeit geschaffen werden, Ausschußmitglieder während ihrer Mandatsperiode auszuwechseln, soweit sie ihre Aufgabe nicht erfüllen und die Zielsetzung des Gemeinderates gefährden. Dies käme einer politischen Mißtrauenserklärung gleich, und der Gemeinderat könnte so zur Effektivität der Kommunalverwaltung beitragen. Ähnlich wie der Vorstand bei einer Aktiengesellschaft könnten auch die Verantwortlichen in der Kommune bei schlechter Amtsführung während der Amtszeit ersetzt werden.

Nach schwedischem Recht haften die Kommunalpolitiker nicht im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung. Auch eine strafrechtliche Verantwortlich-

keit für fahrlässige Amtspflichtsverletzungen kommt nicht in Betracht. Mit der Möglichkeit einer Amtsenthebung könnte somit ein gewisser Ausgleich für ansonsten fehlende Sanktionen geschaffen werden.

Der Gesetzesvorschlag<sup>21)</sup> umfaßt vom Umfang her zehn Kapitel, während das geltende Gesetz aus sieben Kapiteln besteht. Neue Bestimmungen über die Befugnisse der Kommune, über die ehrenamtlich Tätigen, über das Mitbestimmungsrecht der Angestellten und über kommunale Betriebe sind vorgeschlagen. In Schweden wird damit gerechnet, daß ein neues Kommunalgesetz Anfang der neunziger Jahre in Kraft treten wird.

Verglichen mit den intensiven Vorbereitungsarbeiten zu einem neuen Gesetz in Schweden scheinen die übrigen nordischen Staaten wenig aktiv zu sein. Dies beruht wohl auf einer gewissen Vorsicht; man will die Entwicklung auf dem Gebiet der Gesetzgebung nicht forcieren. Bürger und Behörden brauchen Zeit, um sich mit neuen Gesetzen zurechtzufinden. Eine wiederholte Änderung der Kommunalverfassung brächte Unsicherheit in bezug auf das geltende Recht und allgemein in die öffentliche Verwaltung.

Dennoch beeinflußt das schwedische Beispiel die Entwicklung in den übrigen nordischen Staaten. Schwedische Komiteeberichte und andere öffentliche Gutachten rufen großes Interesse hervor. So hat die finnische Kommunalzeitschrift, die vom Städteverband herausgegeben wird, zweimal den schwedischen Kommunalgesetzgebungsvorschlag behandelt. Allmählich entwickeln sich die allgemeinen Kommunalgesetze auch in Dänemark, Norwegen und Finnland weiter.

Die wichtigsten Neuregelungen in Dänemark betreffen die Praxis der Kommunalverwaltung, die Arbeitsbedingungen der Kommunalpolitiker und die Vereinfachung der Bestimmungen über die Staatsaufsicht über die Kommunen<sup>22)</sup>. Eine weitere bedeutende Änderung wurde durch Gesetz vom 16.5.1984 bewirkt. Dabei geht es um die Frage der Verantwortlichkeit der Kommunalpolitiker und um die Möglichkeit, auf eine schlechte Amtsführung zu reagieren.

Das dänische Gesetz ist im Vergleich zu den nachbarstaatlichen Regelungen

kurz gehalten; es besteht aus insgesamt 66 Paragraphen. Allerdings wird es von einer Verordnung, bestehend aus 15 Bestimmungen, ergänzt (Forretningsorden).

Das "alte" norwegische Gesetz ist ebenfalls mehrfach geändert worden. Änderungen erfolgten insbesondere in folgenden Bereichen: Gemeinderatswahlen (1975), Habilität (1977), zwangsweise interkommunale Zusammenarbeit nach Entscheidung des Königs (1977).

In Finnland gab es bisher nur wenig Änderungen in der Kommunalgesetzgebung. Geplant ist nunmehr, die Bestimmungen über den Haushalt, die Finanzverwaltung und die Rechnungsprüfung zu reformieren, die als veraltet gelten.

In Schweden will man zunächst weitere Erfahrungen abwarten.

## II. Die Kommunalwissenschaften

Die Kommunalwissenschaften scheinen in Schweden interessantere Tendenzen aufzuweisen als anderswo. Hierbei kommt der staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Umea eine zentrale Rolle zu. Ein großes Projekt, "Die Kommunen und die Zukunft", wird derzeit bearbeitet und wird voraussichtlich in Kürze abgeschlossen sein. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Dissertation des Projektleiters Janerik Gidlund über das Thema "Freie Staatsbehörden oder selbständige Kommunen" vom Dezember 1986. Der Verfasser sieht die künftige Entwicklung in einer Verwischung der Grenzen zwischen Staats- und Kommunalverwaltung. Die Kommunen werden immer größer, womit eine effektivere Gebietsverwaltung erreicht werden soll. Die Gemeinden werden zu allgemeinen öffentlichen Behörden, die den staatlichen Zentralbehörden direkt unterstellt sind, und übernehmen Aufgaben, die heute noch von der Landesregierung und den Kreisen wahrgenommen werden.

Dieser Prognose schließen sich die zuständigen staatlichen Behörden und die gesamt kommunalen Spitzenverbände nicht an. Aber es ist offensichtlich, daß sich Schwedens Großkommunen bereits als so bedeutende Organi-

sationen darstellen, daß sie als Staaten im Staat erscheinen. Nur in denjenigen Gemeindeteilen, für die eine Selbstverwaltung geschaffen worden ist, kann von einer Kommunalverwaltung im traditionellen Sinne mit kleinen Verwaltungseinheiten gesprochen werden.

In Finnland ist die Universität Tampere - Tammerfors das Zentrum kommunalwissenschaftlicher Forschung. In den letzten Jahren sind verschiedene Dissertationen mit gleicher Thematik angefertigt worden. Hervorzuheben sind die Arbeit von Risto Harisalo über die Diffusion der Innovationen in der Kommunalverwaltung (1984) sowie die Dissertation von Silvo Kaasalainens über die Probleme der ehrenmatlichen Beschlußfassung und die Entwicklung der Beschlußfassung überhaupt in den Krankenhausverbänden (1982)<sup>23)</sup>. Eine dritte Dissertation von 1986 von Paula Tiihonen behandelt die Erweiterung der kommunalen Selbstverwaltung auf der Kreisebene. Die Doktorarbeit von Aimo Ryyänen aus dem Jahre 1986 befaßt sich mit der Gesetzgebung im Kompetenzbereich der Kommune. Alles in allem handelt es sich um mehr als 1.500 Seiten von unterschiedlicher Originalität und unterschiedlichem Wert, aber jedenfalls um das Ergebnis eines lebhaften Interesses für kommunalwissenschaftliche Fragen.

Der Praxis dienen neben dem Gesetzestext die Kommentarwerke als die wichtigsten Rechtsquellen. Kommunalbeamte und andere Betroffene suchen in ihnen die Antwort auf ihre Rechtsfragen, so daß bereits daran gezweifelt wird, ob die Kommentare in ihrer Bedeutung als Auslegungshilfe nicht überbewertet werden.

Traditionell werden die Kommentare jedoch von herausragenden Experten der Kommunalwissenschaften verfaßt. Die in ihnen vorgegebene Auslegung des Gesetzes gilt daher als zuverlässig und wird meist kritiklos gebilligt und befolgt.

Verfasser des derzeit aktuellsten Kommentarwerkes in Finnland<sup>24)</sup> ist Arno Hannus, der als hoher Beamter im Innenministerium für die Vorbereitung des Kommunalgesetzes in Finnland zuständig war.

In Schweden ist ein entsprechendes Kommentarwerk in vier Bänden erschienen.<sup>25)</sup> Der Verfasser ist Fritz Kaijser, ehemaliger Jurist des kommunalen Spitzenverbandes und Verwaltungsrechtsprofessor an der Universi-



tät Stockholm. Seine Arbeit wird von Curt Riberdahl, dem Nachfolger Fritz Kaijers als Spitzenverbandsjurist weitergeführt.

Autor des norwegischen Kommentarwerkes<sup>26)</sup> ist Helge Hammer; in Dänemark haben Preben Espersen und Erik Harder einen Kommentar geschaffen. Bei allen drei Verfassern handelt es sich um hohe Staatsbeamte und Lehrer.

In Finnland und Schweden besteht ein separates Verwaltungsgerichtssystem. In Norwegen und Dänemark hingegen fällt die Regelung von Verwaltungsstreitigkeiten in die Zuständigkeit der allgemeinen Gerichte. Hier wird daher (im Verhältnis zu Finnland und Schweden) eine geringere Anzahl von Verwaltungsrechtsstreitigkeiten gerichtlich entschieden. Daraus ergibt sich, daß die Rechtsprechung in Finnland und Schweden eine weitaus größere Bedeutung für die Auslegung des Gesetzes hat als in Norwegen und Dänemark, wo für diesen Zweck vor allem auf die Entscheidungen des Innenministeriums und des Kommunaldepartements in Aufsichtssachen zurückgegriffen wird. Dabei werden wichtige Gerichtsurteile und Entscheidungen der eben genannten Behörden veröffentlicht, insbesondere in Datenbanken, und von den Kommentatoren kritisch erläutert. Erwähnenswert in diesem Zusammenhang sind auch die Zeitschriften der kommunalen Spitzenverbände, die als aktuelle Informationsquelle in Rechts- und Verwaltungsfragen herangezogen werden.<sup>27)</sup>

Ein intensives Studium des Kommunalrechts und der Kommunalverwaltung erfordert darüber hinaus den Rückgriff auf die Komiteegutachten, die in Schweden, ebenso wie die Reichstagsakten, in außerordentlich detaillierter Form abgefaßt sind. Auch in Dänemark, Norwegen und Finnland gibt es eine verhältnismäßig große Anzahl solcher Gutachten, die allerdings weniger umfassend sind. Gleiches gilt für die Reichstagsakten, Regierungsvorlagen und Reichstagsausschußgutachten.

Die aktuellsten schwedischen Komiteegutachten wurden eingangs genannt. In Finnland ist auf ein Gutachten über die Selbstverwaltung der Kommunen hinzuweisen, in dem die zentralen Fragen der Entwicklung der Kommunalverwaltung erörtert werden. In Dänemark sind zwei Gutachten von Bedeutung: Das erste befaßt sich mit den Formen der Kommunalverwaltung und den Arbeitsbedingungen der Kommunalpolitiker, das zweite behandelt die Verantwortlichkeit und Reaktionsmöglichkeit innerhalb der Kommunalverwaltung.

### III. Die staatliche Führung der Kommunalverwaltung

Die Aufsicht des Staates über die Kommunen hat dazu geführt, daß sich die kommunalen Organe oft nur als lokale Staatsorgane verstehen. Dabei wird in den nordischen Ländern nicht von Auftragsangelegenheiten der Kommunen gesprochen. Vielmehr betrachtet man den gesamten Wirkungskreis als Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, der entweder besonders geregelt oder im Kommunalgesetz verankert ist. Tatsächlich ist die Staatsaufsicht derart umfassend, daß sich der im Sondergesetz geregelte kommunale Wirkungskreis vielfach dem nähert, was in Deutschland unter Auftragsverwaltung verstanden wird. Je nachdem, wieviel Bedeutung der Gesetzgeber der einheitlichen Verwaltung im Reich zumißt, sind die Sondergesetze mehr oder weniger ausführlich gehalten. Darüber hinaus kann der Staat die Aufsicht über die Kommunen durch Verordnungen und Zirkulare ausüben, die, obwohl rechtlich nicht verbindlich, in der Praxis wie zwingende Normen wirken. In Finnland sind heute die kommunalen Pläne besonders wichtig geworden. Die Gesetzgebung verlangt, daß die Kommunen allgemeine Pläne mit einer Laufzeit von fünf Jahren für Verwaltung und Wirtschaft aufstellen. Jeweils nach Ablauf von zwei Jahren sollen diese Pläne neu entworfen werden. Bemerkenswert ist auch ein Abkommen zwischen dem Staat und den kommunalen Spitzenverbänden, das die wirtschaftliche Entwicklung der teilweise von staatlichen Maßnahmen abhängigen Kommunen lenkt. Auch die Sondergesetze enthalten Bestimmungen über kommunale Pläne, die insofern beachtenswert sind, als die Staatszuschüsse an die Kommunen mit diesen Plänen verbunden werden. Alljährlich müssen jede Kommune und jeder Kommunalverband einen auf fünf Jahre angelegten Realisierungsplan für den Betrieb und den Ausbau ihrer Sozial- und Gesundheitspflegeverwaltung aufstellen. Die Kontrolle über die Pläne und deren Verwirklichung obliegt der Landesregierung, da die staatlichen Zuschüsse sich an der Leistungsfähigkeit der Kommune und an ihren Plänen orientieren (Zuschüsse zwischen 31 und 64 %). In Schweden ist die Situation anders, da die Staatszuschüsse nicht so fest an kommunale Ausgaben gebunden sind wie in Finnland. Ebenso wie dort haben die schwedischen Kommunen das Recht, Steuern zu erheben,<sup>28)</sup> sind aber dennoch von staatlichen Zuschüssen abhängig.

und die Abschaffung verschiedener staatlicher Aufsichtsformen, insbesondere in den kommunalen Entscheidungsbereichen, ist ebenso das Ziel dieses Versuchs wie die Einführung neuer Formen der Zusammenarbeit für kommunale Kreis- und Landesregierungsbehörden. In den Kommunen wird eine große Anzahl von Ausschüssen gewählt, deren Zusammensetzung den politischen Verhältnissen in der Kommune entspricht. Die Anzahl dieser Ausschüsse soll jetzt verringert werden. Dies würde aber dazu führen, daß Angelegenheiten, die bisher von den Ausschüssen geregelt wurden, in die Zuständigkeit des Gemeindevorstandes fielen. Dadurch würde der jetzt schon weite Zuständigkeitsbereich des Gemeindevorstands vergrößert, denn die Angelegenheiten, die bisher von den Ausschüssen geregelt wurden, wären dann dem Gemeindevorstand als Aufgabe übertragen.

Die unteren staatlichen Verwaltungsbehörden versuchen, die Kommunen durch Verordnungen zu binden. Die Kommunen setzen sich dagegen zur Wehr. Sie verlangen eine Auflockerung dieser Normierungen, zu der man von staatlicher Seite nicht bereit ist. Reichstag und Regierung sollen lediglich noch für den Erlaß der Baugesetze zuständig sein und im übrigen den Kommunen die freie Entscheidungsbefugnis im baurechtlichen Bereich überlassen. Möglicherweise wird auch das Staatszuschußsystem (Subventionssystem) von der Reform erfaßt. Heute erhalten die finnischen Kommunen und die Kommunalverbände vom Staat jährlich etwa 23 Mrd. Finmark (23 % des ganzen staatlichen Haushaltsplans) als Zuschüsse für Aufgaben, die zuschußberechtigt sind. Das Ziel der Reform geht dahin, die Zuschüsse nicht mehr an konkrete Ausgaben zu binden. Die Kommunen sollen eine Pauschalsumme vom Staat erhalten, deren Höhe von der Entwicklung des Bruttosozialprodukts bestimmt wird und über die die Kommunen selbständig verfügen können. Die Gemeinden fürchten eine solche Reform, denn in finanziellen Krisenzeiten könnte der Staat die Zuschüsse an die Kommunen senken, was zu einer Gefährdung des kommunalen Haushalts führen könnte. Trotz dieser Bedenken arbeitet man weiter in diese Richtung. Das erste Gebiet, in dem eine derartige Reform durchgeführt werden soll, ist das Feuerwehr- und Rettungswesen. Es handelt sich dabei um einen nicht wesentlichen Bereich der kommunalen Verwaltung, in dem ohne größeres Risiko Erfahrungen mit der Reformarbeit gesammelt

Die Auflockerung der staatlichen Aufsicht wurde in Schweden als ein Weg angesehen, die kommunale Selbstverwaltung zu fördern. Im Rahmen dieses Vorhabens soll in den Jahren 1984 bis 1988 ein Experiment zur Erweiterung der kommunalen Freiheit durchgeführt werden. Die Grundlage für dieses Experiment bildet ein vom Reichstag für höchstens 9 Kommunen und 3 Landsting (Kreise) erlassenes Gesetz, das für die Tätigkeit der Ausschüsse eine freiere Organisation vorsieht. Dabei werden die von der Regierung ausgewählten Kommunen von verschiedenen staatlichen Bestimmungen, die die kommunale Tätigkeit besonders einschränken, dispensiert. Mit Hilfe dieses Versuchsprojekts sollen Formen der staatlichen und kommunalen Zusammenarbeit gefunden werden, die den lokalen Bedürfnissen besser angepaßt sind. Die Regierung hat damit die Möglichkeit, von den vom Reichstag beschlossenen staatlichen Aufsichtsbefugnissen in Ausnahmefällen keinen Gebrauch zu machen. Das jetzt angelaufene Experiment, mit dem man noch wenig Erfahrung hat, hat großes Interesse hervorgerufen. Im schwedischen Reichstag wurden bereits einige Anträge behandelt, die eine Ausweitung des Experiments auf andere Gebiete anstreben. Gemeinden und andere kleine Verwaltungseinheiten sollen geschaffen werden, um selbständige Befugnisse von den zentralen kommunalen Organen zu übernehmen. Kleinere kommunale Stiftungen werden von der Staatsaufsicht befreit. Auf dem Gebiet des Tierschutzes sollen die Freikommunen neue Befugnisse erhalten. Auch die Privatisierung kommunaler Aufgaben wurde vorgeschlagen, vom Reichstag jedoch nicht gebilligt.<sup>29)</sup>

In Finnland hat eine Arbeitsgruppe am Innenministerium untersucht, welche Möglichkeiten bestehen, ein solches Experiment in Finnland durchzuführen. Die zentrale Frage ist in Finnland wie in Schweden die Stellung der Ausschüsse, die für die Verwirklichung der kommunalen Sonderverwaltung verantwortlich sind. Die Versuchstätigkeit der schwedischen Kommunen betrifft folgende Gebiete:

Neben einer Vereinfachung der Ausschußorganisation sollen eine andere Verteilung der Kompetenzen zwischen den Bau-, Schul-, Sozial-, Umwelt- und Gesundheitsausschüssen und eine freiere Verteilung der staatlichen Zuschüsse herbeigeführt werden. Eine selbständigere kommunale Planung

werden können. Die Zuschüsse, die diese Reform vorsieht, betragen insgesamt etwa 550 Mio DM. Dabei soll die Verteilung des Geldes an die Kommunen entsprechend ihrer Einwohnerzahl erfolgen. Die Reform würde den Verantwortungsbereich der Kommunen vergrößern. Die Kommunen könnten selbständig beschließen, welche Teilgebiete der Verwaltung sie besonders fördern wollen, ohne dabei den Vollzug aus den Augen zu verlieren. In Finnland sollen 28 Kommunen im Umland der Hauptstadt von diesem Experiment erfaßt werden. Das Experiment wird erst dann zu einer Reform führen, wenn sich die Kommunen auch aktiv dafür einsetzen. Die Kommunen sollten eigenverantwortlich darüber beschließen können, an welchen Versuchen sie teilnehmen wollen.

Eine Arbeitsgruppe hat im Dezember 1986 einen Bericht über Freikommunen veröffentlicht. Dieser beinhaltet u.a. einen Gesetzesvorschlag, der solche Reformen realisierbar macht. Erfaßt werden insbesondere Fragen der Verwaltungsorganisation und der Entscheidung des Gemeindevorstands auf besonders geregelten Gebieten. Auch die Befreiung von der Aufsichtspflicht sowie die Regelung der Ausnahmen von gewissen staatlichen Vorschriften (Normen, Staatszuschußregelungen) sind ebenso wie die Vereinfachung von Erlaubnisverfahren Gegenstand des Gesetzesvorschlags.

In Dänemark arbeitet man seit zwei Jahren mit ähnlichen Reformversuchen, in Norwegen seit Beginn des Jahres 1986. Da jedoch das kommunale Verwaltungssystem in den nordischen Staaten unterschiedlich ausgestaltet ist, muß jedes Land seine eigenen Reformen selbständig ausarbeiten.

#### IV. Bürgernahe Verwaltung

Ein besonderes Problem der Großgemeinden ist die Tatsache, daß die Kontakte zwischen Bürger und Kommunalverwaltung ebenso wie zwischen Bürger und Behörden sehr unpersönlich ausgestaltet sind. Die Grundidee der Kommunalverwaltung ist jedoch geprägt von einer Nähe zwischen Bürgern und Behörden, da letztere direkt oder indirekt die politischen Interessen der Gemeindeglieder vertreten sollen.

In den nordischen Staaten hat man zu diesem Problem verschiedene Lösungsansätze gefunden. Das schwedische Gesetz von 1979 über lokale



Gemeindeorgane ist bereits erwähnt worden, Das Gesetz gibt den Kommunen die Möglichkeit, Organe mit beschränkten Befugnissen zu schaffen. Hierbei sind drei Typen von Organen zu unterscheiden: Anstaltsvorstände sind zuständig für die Aufsicht über eine oder mehrere Anstalten innerhalb eines oder mehrerer Verwaltungsgebiete, z. B. über Altersheime, Kindergärten oder Freizeitanlagen. Der Anstaltsvorstand hat bestimmte Funktionen, insbesondere Planungsaufgaben. Bezirkszuschüsse wirken nur innerhalb eines gewissen Verwaltungsgebietes. Auf höherer Ebene steht ein zentraler Ausschuß für die gesamte Kommune, der die Bezirksverwaltung koordinieren soll. Gemeindeteilausschüsse arbeiten zugleich in verschiedenen Bereichen. So kann z. B. derselbe Ausschuß zuständig sein für Schul-, Freizeit-, Kultur- und Sozialfragen. Alle Mitglieder dieser Organe werden vom Gemeinderat gewählt.

Erwogen wird in Schweden auch, die von der jeweiligen Verwaltungstätigkeit betroffenen Personenkreise direkt in die Verwaltung einzubeziehen. So wird z. B. Eltern die Möglichkeit eröffnet, in der Kinderfürsorge und der Schulverwaltung mitzuwirken. Kinder und Jugendliche sollen die Verantwortung für Freizeit- und Sportanlagen übernehmen. Rentner werden an der Verwaltung von Altersheimen und Fürsorgezentralen, Angehörige im Krankenpflegewesen beteiligt. Die Verwirklichung dieser Ideen ist allerdings nicht unproblematisch. Vorstellbar ist, den von einer Entscheidung betroffenen Personenkreisen ein Anhörungsrecht einzuräumen. Die Übertragung direkter Entscheidungsbefugnisse erscheint kaum möglich.

Für eine umfassende Auswertung der schwedischen Experimente fehlt es noch an einer ausreichenden Zahl von Untersuchungen. Versuche in der Verwaltung kleinerer Kommunen in Schweden und Finnland zeigen einige gute Ansätze. So arbeiten etwa Dorfgemeinschaften freiwillig in gemeinsamen Angelegenheiten als Lobby-Organe im Gemeindevorstand mit. Verschiedene Wege wurden eingeschlagen, um die Bürger für allgemeine Fragen zu aktivieren. Auch die politischen Parteien haben lokale Gremien gegründet, die auf dieses Ziel hinarbeiten. Die Ergebnisse dieser Experimente bleiben abzuwarten.

#### V. Beschwerdemöglichkeiten

Eine Besonderheit in Schweden und Finnland ist die Kommunalbeschwerde in der Form der actio popularis. Zum einen können die auf das Kommunalgesetz

gestützten Entscheidungen angegriffen werden, zum anderen aber auch alle Entscheidungen des Gemeinderates, ungeachtet ihrer gesetzlichen Grundlage. Mit der Kommunalbeschwerde können ausschließlich Rechtsfragen geklärt werden. Die Beschwerdebehörde hat bei dieser Beschwerdeform nur kassatorische Befugnisse. Die Verwaltungsbeschwerde kommt dagegen in Betracht, wenn die Entscheidungen entweder von einer staatlichen Behörde oder von einer niedrigeren Kommunalbehörde in Sondergesetzfällen getroffen wurden.<sup>30)</sup>

Dieser doppelte Beschwerdeweg birgt viele Probleme. Als das derzeit geltende Kommunalgesetz in Finnland vorbereitet wurde, wollte man das Anwendungsgebiet der Kommunalbeschwerde erweitern, um dadurch die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Die Tatsache, daß die Beschwerdebehörde nur über kassatorische Befugnisse verfügt, hat zur Folge, daß die kommunale Entscheidung anders als bei der Verwaltungsbeschwerde nicht von den staatlichen Aufsichtsbehörden geändert werden kann. Eine derartige Entwicklung findet aber nicht die bedingungslose Zustimmung der Regierung. Dies zeigt sich insbesondere bei Entscheidungen der Sonderausschüsse, die hauptsächlich auf Sondergesetzen beruhen (Sozialhilfegesetz, Baugesetz usw.), aber auch in den Bereichen delegierter allgemeiner kommunaler Befugnisse, in denen eine Kommunalbeschwerde in Betracht kommt. Entscheidungen desselben Organs können somit entweder mit einer Kommunalbeschwerde oder einer Verwaltungsbeschwerde angegriffen werden, was zu Auslegungsproblemen führen kann. In Kommunalbeschwerdefällen ist der Gemeindevorstand die erste Klageinstanz. In Verwaltungsbeschwerdeangelegenheiten wird die Beschwerde direkt beim Landesgericht eingelegt. In Schweden ist das Kammergericht Beschwerdeinstanz in Kommunalbeschwerdefällen, sonst ist das Landesgericht (unteres allgemeines Verwaltungsgericht) zuständig.<sup>31)</sup> Die Sondergesetze enthalten in der Regel keine Hinweise auf die in Betracht kommende Beschwerdeform. Dies ist letztendlich eine Auslegungsfrage für die Behörden. Besonders schwierig ist die Auslegung in Sozialhilfefällen. Der Sozialausschuß ist zuständig sowohl für die Verteilung der regulären Sozialhilfe als auch für die von der Kommune freiwillig beschlossene Hilfe.<sup>32)</sup> Im ersten Fall ist eine Verwaltungsbeschwerde vorgesehen, im letzteren die Kommunalbeschwerde. In Finnland gibt es zwar Sondergesetze, welche jedoch keine Beschwerdebestimmungen enthalten, so daß dort das Auslegungsproblem besonders groß ist. Diese Gesetze betreffen lediglich verschiedene kom-

munale Wohlfahrtseinrichtungen wie Kinderkrippen und Tagesheime für Kinder, deren Eltern berufstätig sind. Bei Streitigkeiten geht es hier zumeist um die Aufnahme von Kindern oder um Gebühren. Für besondere Fälle ist im Gesetz ein Beschwerdeverbot vorgesehen; auch soweit dieses nicht eingreift, zögert man mit der Einlegung einer Kommunal- oder Verwaltungsbeschwerde.

Diese kurze Darstellung einiger aktueller Probleme der Kommunalverwaltung in den nordischen Staaten, vor allem in Finnland und Schweden, zeigt, daß dieses Gebiet interessante Problemkreise für die kommunale Wissenschaft und Praxis eröffnet. Die Verwaltungsrechtswissenschaften und die Verwaltungslehre bemühen sich um eine Klärung der Fragen durch umfassende Publikationen, Seminare und Tagungen. Obwohl die Grundprobleme gegenüber denen in der Bundesrepublik Deutschland teilweise unterschiedlich sind, gibt es dennoch viele Berührungspunkte, die man vergleichend untersuchen sollte. Ein Forschungsgebiet, auf dem es vieles nachzuholen gilt.



### Fußnoten

- 1) Änderungen erfolgten in den Jahren 1959, 1961, 1962, 1963, 1964, 1967 und 1969.
- 2) Gesetz Nr. 223/1968.
- 3) Gesetz Nr. 210/1984.
- 4) Gesetz Nr. 953/1976.
- 5) Gesetz Nr. 179/1977.
- 6) Gesetz Nr. 5/1980.
- 7) Nachweise zur tatsächlichen Entwicklung bei Donald Söderlung/Olaf Petersson, Svensk förvaltningspolitik, Upsala 1986, S. 62 ff.
- 8) Gesetz Nr. 866/1985.
- 9) Kritische Anmerkungen auch bei Söderlung/Petersson, a.a.O. (Fn. 7), S. 65, 104.
- 10) Veröffentlicht in: Kommunalforskningsprojekt i Sverige 1972 - 1982, Kommunaldemokratiska kommittén Ds C 1983:1 (SOU).
- 11) "Aktivt folkstyre i kommuner och landsting" (SOU 1985:18) und "Principer för ny kommunallag" (SOU 1985:29).
- 12) Siehe Gutachten 1985:28, veröffentlicht in Statens offentliga Utrednings.
- 13) Siehe Söderlung/Petersson, a.a.O. (Fn. 7), S. 65, 104.
- 14) Vgl. §§ 3 Abs. 17, 6 Abs. 3 des Kommunalgesetzes.
- 15) Gesetz Nr. 1134 vom 11.12.1986.
- 16) Gesetz Nr. 565/1983.
- 17) Gesetz Nr. 753/1986.
- 18) Gesetz Nr. 1167/1979.
- 19) Siehe SOU 1985: 28-21.
- 20) Die Kosten für gewisse Leistungen der Verwaltung sollen als Gebühren bezeichnet und dadurch auch gedeckt werden.
- 21) Abgedruckt in SOU 1985:24.

- 22) Vgl. die Bestimmungen in dem Gesetz Nr. 210/1984.
- 23) In Finnland werden die meisten Krankenhäuser von Gemeindeverbänden verwaltet.
- 24) Ausgabe der Literatur Kommunalische (1987).
- 25) Kommunallagarna I-IV (1974-1983).
- 26) Ausgabe der Literatur Low om Styret i.
- 27) Finlands kommunaltidskilt.
- 28) Grundlage des kommunalen Steuererhebungsrechts ist die Staatsverfassung.
- 29) Eine umfassende Darstellung des Reformvorhabens findet sich bei Söderlung/Petersson, a.a.O. (Fn. 7).
- 30) Gesetz Nr. 154/1950; siehe hierzu: Modeen, Juridiska förenings tidskrift, 1987.
- 31) Gesetz Nr. 1021/1974.
- 32) Gesetz Nr. 710/1982.